

Гуцалюк І. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування Української Народної Республіки та Гетьманату П. Скоропадського (на прикладі м. Луцьк) / І. Гуцалюк // Українська державність : історія і сучасність : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених (Маріуполь, 26 лист. 2009 р.). Ч. I / під заг. ред. К. В. Балабанової. – Маріуполь, 2009. – С. 107–109.

**Особливості діяльності органів місцевого самоврядування
Української Народної Республіки та Гетьманату П. Скоропадського
(на прикладі м. Луцьк)**

Гуцалюк І. О.

Українська революція 1917–1921 років до сьогодні не втрачає своєї актуальності у вирішенні питань сучасного державотворення як на всеукраїнському, так і регіональному рівнях. Вагоме місце серед них займає діяльність органів місцевого самоврядування. Адже врахування історичних особливостей їхньої роботи сприятиме подальшому повноцінному функціонуванню цих інституцій на всій території України. Нашу увагу привернув період кінця лютого–грудня 1918 року. Перш за все тому, що в цей час самоврядування діяло за зміни форми правління у країні: від республіканського (період Української Народної Республіки) до монархічного (Гетьманат П. Скоропадського), по-друге – за німецької та австро-угорської військової присутності, на території повністю охопленій національно-визвольним рухом. Мета роботи з'ясувати становище міського самоврядування, стан його адаптованості до політичних змін у регіоні й характер взаємовідносин з німецькою та австро-угорською військовою владою. Приклад Луцька – повітового центра Західної Волині – дозволить якнайширше висвітлити поставлене питання.

Наприкінці грудня 1918 року – з початком українсько-більшовицької війни – українські політичні сили нагально починають пошук надійного зовнішнього союзника з метою вирішення означеного конфлікту. Ним стали Центральні держави, які на початку лютого 1918 року уклали сепаратний мир з Українською Центральною Радою (УЦР) [3, 123].

Варто наголосити на позитивних моментах союзницьких переговорів. На них вперше порушувалося питання Північно-Західних кордонів Української Народної Республіки (УНР) а IV Універсал став фактичним підтвердженням поборницьких устремлінь Центральної Ради. Щойно проголошена незалежність підштовхувала УЦР до швидкого закріплення місцевої влади у регіонах. На допомогу їй у цій справі мало прийти німецьке військове командування [13, 195].

Згідно домовленості союзні війська уже 18 лютого 1918 року вступили на Україну. Умовною лінією поділу їхнього територіального розміщення стала історична Волинь: південно-східну частину України, від Волині до лінії Ковель–Морозно–Старокостянтинів зайняли австро-угорські війська, для німецького війська відводилося інша частина Волині [13, 81].

Органи місцевої влади мали стати тією силою, яка повинна була прискорити процес побудови державності у регіоні. Система вітчизняного самоврядування у цей період складалася з міської думи, її управи та земства. На території Західної Волині думи функціонували за результатами муніципальної кампанії червня–вересня 1917 року, з суттєвою перевагою у них соціалістичного блоку [1, 500; 8, арк. 27]. Вибори перш за все показали ступінь поширення українського національного руху в містах України. Так, у Луцьку населення більш радикально налаштовувалося, що було потужним поштовхом для розвитку революційних процесів у краї. Восени 1917 року відбулися вибори й до земських зборів. По їх завершенні земства стали переважно українськими за національним складом та сільськими за соціальним, до того ж у них суттєво скоротилося представництво національних меншин (росіян, поляків, євреїв), зросла роль міської інтелігенції [14, 9–10].

У період УНР вага міських дум та земств у краї помітно зменшується. Після завершення першої українсько-більшовицької війни місцеві органи здебільшого віддували діяльністю правоохоронних органів – їм підпорядковувалася місцева міліція [14, 15]. Зважаючи на таку сферу впливу муніципалітетів, німецькі та австро-угорські війська вважали їх осередком нестабільності. Тому окупаційне командування нерідко вживало репресивні заходи щодо них.

Варто зауважити, що фінансове становище місцевих органів самоврядування було надзвичайно складним. Відсутність повноцінного фінансування у січні–квітні 1918 року негативно позначилося на їх діяльності. Це змушувало муніципальні органи влади відмовлятися від проведення багатьох заходів соціально-економічного та культурного життя у краї [14, 12].

Особливістю діяльності самоврядних органів останніх місяців діяльності УЦР стала відсутність конкретних спланованих дій щодо свого функціонування, що підкріплювалося невпевненістю у своєму існуванні [2, 147–149].

Поряд з цим у діяльності владних структур УНР та присутністю союзницьких військ були позитивні моменти, до яких перш за все відноситься зменшення більшовицького впливу серед населення Західної Волині та поступове закріплення самостійницьких настроїв у регіоні [3, 126]. Однак, між УЦР та німецьким командуванням назрівав конфлікт, основою якому було невирішене аграрне питання. 29 квітня 1918 року за підтримки німецького та австро-угорського командування владу у країні отримав гетьман П. Скоропадський.

Гетьманська влада визначила своє ставлення щодо міського самоврядування у “Правительственному повідомленні” від 10 травня 1918 року. Згідно нього цим господарським органам мало належати одне з провідних місць. Однак на момент розбудови Української держави їх стан не міг забезпечити виконання важливих державних завдань [11, 296]. 14 травня 1918 року замість комісарів Української Центральної Ради (УЦР) призначено старост, які очолили місцеву адміністрацію. У Луцьку повітовим старостою був призначений Шлеммер [9, арк. 511]. Міська дума і управа висловили свою підтримку гетьману через своїх керівників С. Р. Спектарева та Н. І. Піноса [8, арк. 31].

Однак місцеві органи самоврядування у формі земств та міських зібрань у ряді випадків бойкотували дії нової влади або не бажали співпрацювати з нею. Підтримку земствам на місцях надавав їхній координаційний центр – Всеукраїнський земський союз, управу якого в квітні 1918 року очолив С. Петлюра. Союз відразу ж став у опозицію до гетьманського уряду [10, 2]. Земські діячі, відзначали, що серед методів діяльності гетьманської місцевої адміністрації зустрічалися випадки репресивних заходів стосовно самоврядувань та їхніх представників. Ув'язнення секретаря Луцької міської думи М. Гринька може слугувати доказом реалізації репресивної гетьманської політики на місцях [4, арк. 23].

З метою “...усунення анархічних елементів від участі в справах місцевого самоврядування...” проводилася робота з ревізії місцевих самоврядних інституцій [10, 2]. Губернські та повітові ревізійні комісії розпочинали свою роботу з 8 червня 1918 року. На їх утримання міністерством було виділено 10 тис. крб. Волинську губернську тимчасову ревізійну комісію з перевірки діяльності органів місцевого самоуправління очолив Волинський губернський староста Д. Ф. Андро. У Волинській губернії були утворені 10 повітових ревізійних комісій, до яких відносилася Луцька [6, арк. 1].

Ревізійні комісії підтвердили неієздатність значної частини місцевих самоврядувань. Луцька повітова ревізійна комісія в доповідній записці зазначила, що вибори в Луцьку міську думу були здійснені під сильним тиском солдат Особливої армії, які за своїми політичними поглядами належали виключно до соціалістів-революціонерів. Так, в склад Думи з 42 гласних пройшло 28 соціалістів-революціонерів, з них 22 були молодого віку та не місцеві [6, арк. 1зв.].

Губернська комісія, встановила грубі порушення Луцькою міською управою фінансової дисципліни. Відомо, що містові 24 липня 1918 року Рада Міністрів своєю постановою надавала кредит у сумі 80 млн. крб. [5, арк. 20]. Між тим було встановлено, що Луцька міська управа, “функціонує без кошторису, гроші витрачає безсистемно, що грошові книги та супровідні документи знаходяться у занедбаному стані” [6, арк. 2].

На підставі цих та інших фактів комісія встановила повну бездіяльність місцевих органів влади та одногolosно ухвалила відсторонити від справи склад Луцької міської управи. Внаслідок таких рішень, допускалася до роботи Дума 1913 року скликання, яка призначала склад управи. Міським головою було обрано Малявчіка, а членом Управи Ільїна й Стецюка [6, арк. 2].

Таким чином, декларативно уряд Української Держави проголошував безперешкодне існування органів місцевого самоврядування. Але функціонування міських дум призупинилося до

проведення нових виборів: їхні функції тимчасово перебрав на себе міські управи. Рішення останніх вважалося дійсним після затвердження губернських та повітових старост. Така владна вертикаль на місцях свідчила про політику централізації з метою контролю та стабілізації політичної ситуації у регіоні.

Розуміючи, що нейтралізувати опозицію в структурах самоврядування буде справою тривалою, гетьман робив кроки в напрямку творення нових органів самоуправління шляхом проведення виборів на основі нового законодавства. З цією метою міськими управами згідно закону гетьмана від 2 жовтня 1918 року формувалися виборчі комісії [7, арк. 1]. В основу нового закону було покладено принцип куріальності. Запроваджувався віковий, освітній, майновий ценз, ценз осілості. Так, до Луцької виборчої комісії з 5 осіб увійшли члени управи В. Ф. Прайзлер (вік – 52 роки) та А. М. Якунін (34 роки) [7, арк. 3]. Гласні обиралися терміном на 4 роки і мали виконувати свої обов'язки на громадських засадах [12, 548]. Прийняття нового виборчого законодавства знаменувало завершення початкового етапу реформування системи місцевого самоврядування.

Заходи гетьманського уряду щодо реформування самоврядних інституцій мали на меті відновити життєдіяльність Західної Волині та носили в цілому тимчасовий характер. Реформування органів місцевого самоврядування відбувалося на тлі наростаючої опозиційної діяльності місцевих дум та земств. Виборче законодавство 1918 року стало відображенням соціально-економічного та політичного стану в державі, намаганням гетьмана залучити до державних справ заможні верстви, що в подальшому могли стати міцним фундаментом ефективної діяльності органів міського самоврядування.

Таки чином, у досліджуваній період становище міського самоврядування було вкрай непевним. Проте, зіштовхнувшись із такими проблемами, як недофінансування, репресії з боку німецьких та австро-угорських військ та переоцінки ролі цієї місцевої інституції у державі періоду Гетьманату, вони залишилися основною одиницею громадського суспільно-політичного життя у краї, осередком національно-демократичного руху на місцях.

Джерела та література

1. Бойко В. М. Вибори до Міських Дум 1917 (муніципальна кампанія) // Енциклопедія історії України : В 5 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. – Київ. : Наук. думка, 2003. – Т. 1 : А–В. – 2005. – 688 с.
2. Вінцовський Т. Місцеві органи влади і управління Центральної Ради в Херсонській губернії (березень 1917 – квітень 1918 рр.). — Дрогобич, 2002. — 169с.
3. Грицак Я. Й. Нарис історії України : формування модерної української нації XIX–XX ст. : [Навч. посібник для учнів гуманіт. гімназій, ліцеїв, студентів іст. фак. вузів, вчителів.] – К. : Генеза, 2000. – 360 с.
4. Державний архів Волинської області (далі ДАВО). - Ф. 3 (Луцька міська управа, м. Луцьк Волинської губернії). Оп. 1. - Спр. 1610. Постановления Луцкой городской думы и переписка с губернским старостой о выборах городского самоуправления. 10 мая 1917 – 28 апреля 1919 гг. – 140 арк.
5. Спр. 1693. Циркуляры Волынского губернского старосты и губернского комиссара о выдаче правительственных суд. Правила о выдаче государственных суд местному самоуправлению. 10 мая 1918 – 6 мая 1919 гг. – 64 арк.
6. Спр. 1696. Протокол № 2. Заседание Волынской губернской временной ревизионной комиссии по проверке деятельности органов Луцкого самоуправления. 26 августа 1918 года. – 3 арк.
7. Спр. 1699. О выборах гласных Луцкой городской думы. - 11 октября 1918 – 28 октября 1918 года. – 5 арк.
8. Спр. 1714. Постановления Луцкой городской думы. 6 января 1918 – 28 декабря 1918 года. – 103 арк.
9. Спр. 1737. Переписка с директором Луцкой гимназии, Луцким уездным комиссаром о эвакуации мужской гимназии, выдаче удостоверения личности, инструкция о праздновании 1-го Мая и др. 13 мая 1918 – 25 декабря 1918 года. – 556 арк.

10. Захарченко П. Симон Петлюра і Павло Скоропадський // Історія України. – 1999. - № 8. – С. 1- 3.
11. Мироненко О. Національне владування в губерніях, повітах, містах і волостях Української держави // Українське державотворення: не витребуваний потенціал: Словник – довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К., Либідь, 1997. – 560 с.
12. Мироненко О. Формування національних земств і міських дум в Українській державі // Українське державотворення: не витребуваний потенціал: Словник – довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К., Либідь, 1997. – 560 с.
13. Притуляк П. П. Україна і Брестський мир: від підписання до виконання (1917–1918 рр.) / Київський національний торговельно-економічний ун-т. — К., 2004. — 217с.
14. Стецюк В. Б. Земства Правобережної України в період Української національно-демократичної революції 1917–1920 рр. : автореф. дис...канд. іст. наук.: 07.00.01 / Чернів. нац. ун-т. ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2009. – 20 с.